

Contra a corrente: treze idéias fora do lugar (II)*

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA**

4. O Brasil não consegue exportar devido ao protecionismo dos países ricos que protegem seus setores estratégicos ou sensíveis. O Brasil deveria fazer o mesmo.

Muito relativo: o protecionismo talvez tenha uma incidência marginal nos fluxos globais e não seria ele um obstáculo absoluto ao dinamismo das exportações brasileiras, que dependem de outros fatores vinculados à produtividade geral e competitividade da economia nacional. Imitar práticas protecionistas não é necessariamente receita para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

O protecionismo virou o conceito da moda de nossa época, junto com a “deterioração das relações de troca” e o “intercâmbio desigual”. Ele está na boca de todos os dirigentes nacionais e representantes de organismos internacionais, mas sempre acompanhado de alguma conotação negativa, como algo a ser evitado em seu próprio país e combatido nos demais. Sua realidade é, todavia, completamente esquizofrênica, pois se trata do mais mal-amado conceito subrepticamente praticado por todos aqueles que se dão ao trabalho de rechaçá-lo.

Com efeito, não há economista sensato que se posicione contrariamente ao livre-comércio, seja com base em argumentos ricardianos, do tipo

clássico, seja com base em teorias mais modernas do comércio internacional (vantagens comparativas dinâmicas). Mas existem poucos políticos sensatos – isto é, com interesse em preservar o mandato – que o defendem abertamente, ainda que acrescentem, com ar de espertos, que eles são a favor em teoria mas que na prática é difícil garantir o livre-comércio. Todos esses políticos sustentam versões mais ou menos edulcoradas de medidas protecionistas, pois se trata, obviamente, de preservar empregos na sua circunscrição eleitoral. Nenhum deles prega abertamente o protecionismo, mas todos eles o praticam de uma forma ou de outra.

O protecionismo dos países ricos geralmente se exerce naqueles setores de maior intensidade laboral, isto é, os ramos da “velha” indústria ou de primeira geração, ainda que alguns deles contem com máquinas e equipamentos modernos e com processos produtivos automatizados segundo os requisitos mais atuais da integração indústria-serviços. Trata-se das indústrias têxteis (fiação, tecelagem e confecções), de calçados, siderúrgicas, processamento alimentar e uma série de outras derivadas do primeiro capitalismo, ademais, como é notório, de todo o setor agrícola (com poucas exceções). Chega a ser rizível, se não fosse trágico, observar o comportamento atávico de políticos e

agricultores europeus defender a sua “segurança alimentar” e o caráter “multifuncional” do setor agrícola, quando a única ameaça ao equilíbrio alimentar europeu parece derivar de procedimentos irracionais como a alimentação animal a partir de ração preparada com os próprios restos dos animais, o que redundou na enfermidade da “vaca louca”, ou então da preservação de métodos “tradicionais” de processamento alimentar, que colocam em risco a sanidade animal ou vegetal do produto sendo oferecido ao grande público. A tal de “multifuncionalidade”, por sua vez, nada mais é senão uma racionalização *a posteriori* de práticas nefastas do ponto de vista econômico, que teimam em continuar existindo graças à chantagem de um punhado de agricultores contra seus representantes políticos e da incapacidade dos dirigentes nacionais em se dobrar às realidades do processo de liberalização comercial em escala mundial (que eles próprios pregam, aliás, em direção dos países emergentes).

Existem obviamente outras formas de protecionismo, que se exercem também em setores de ponta, como a indústria aeronáutica por exemplo, que combina tecnologia avançada com práticas monopolistas e de cartel público, em benefício de um ramo dito “estratégico” para a indústria e os serviços nacionais. Nesta área, o protecionismo vem geralmente combinado a uma outra forma nefasta de comércio desleal, que é o subvencionismo explícito e implícito dos programas governamentais de sustentação dessa indústria, quando ela não está ligada ao setor de defesa, o que é compreensível, até certo ponto. Nessas circunstâncias, o protecionismo e o subvencionismo vêm sustentados em teorias de defesa da “indústria infante”, *à la List*, muito

embora algumas empresas sejam tão velhas como a própria aviação comercial. Economias de escala são então invocadas para defender as mesmas políticas, suscitando uma nova teoria do comércio estratégico.

Não cabe aqui desenvolver argumentos teóricos em favor do livre comércio, pois estaríamos repetindo os manuais de economia política dos últimos dois séculos. Mas devemos simplesmente chamar a atenção para o argumento tantas vezes repetido de que o Brasil não consegue expandir o seu comércio por causa do protecionismo dos países ricos. Esse argumento é válido, em seus méritos próprios, mas não é suficiente para explicar as deficiências gerais do sistema econômico brasileiro, independentemente dos sinais negativos ou positivos da balança comercial e do grau maior ou menor de nossa dependência de eventuais saldos nessa frente para compensar os déficits crônicos em serviços e em algumas rubricas da conta de capitais.

O Brasil é notoriamente um país pouco aberto ao comércio exterior, menor em todo caso do que foi no passado e do que será no futuro. Todos concordam em que o Brasil precisa se abrir mais ao comércio internacional e tornar-se mais competitivo em suas trocas externas, ainda que não haja concordância imediata sobre as formas de se atingir tais objetivos. Alguns recomendam políticas ativas na área comercial e em setores industriais selecionados, bem como o uso apropriado de políticas fiscais e de incentivo tecnológico para aumentar o volume e a qualidade de nossa pauta exportadora.

Concordo basicamente quanto aos objetivos finais, ainda que não exatamente quanto aos meios, pois essas políticas ativas costumam redundar em benefícios excessivos para

alguns poucos beneficiários, ademais de causar distorções no processo produtivo de maneira geral, ao induzir os setores não beneficiados a tentar compensar as desvantagens mediante expedientes pouco ortodoxos e certamente desvantajosos para o Estado ou sistema econômico em causa (como preços de transferência, práticas de sub ou superfaturamento no comércio exterior, criatividade contábil nos mecanismos tributários e obrigações fiscais etc.).

Por todos esses motivos, não se deveria reagir a políticas e práticas protecionistas com o emprego do mesmo arsenal de medidas distorcivas, ainda que a tentação de “dar um pouco de proteção” (justificada como temporária e destinada a compensar não se sabe bem que vantagem do competidor externo) seja grande em diversos setores privados e nos círculos governamentais. O custo do protecionismo, como indicado por economistas de diversas escolas, sempre é danoso do ponto de vista do consumidor em geral (pois que a proteção acaba sendo paga pelo comprador nacional, sob a forma de preços mais altos), assim como impede ou delonga os necessários esforços de aumento de produtividade para qualificar os agentes produtivos na luta competitiva.

Por outro lado, a tarefa de definir o que seja um setor “estratégico” nem sempre é fácil, pois os critérios são variados e complexos. Geralmente os setores de maior valor agregado são geralmente considerados como estratégicos, mas isso pode se aplicar a muitos serviços, onde o que está em causa é mais a inteligência nacional do que grandes investimentos em bens de capital ou infra-estrutura. Por outro lado, o critério do déficit na balança comercial setorial é extremamente falho, pois além de ser

irracional pretender apresentar saldo comercial em todo e qualquer setor, pode induzir algum setor mais “esperto” a alterar sua alocação de insumos de modo a produzir saldo negativo e assim justificar a introdução de medidas de apoio setorial. Os ramos de alta tecnologia seriam definidos como naturalmente “estratégicos”, mas o que dizer da agricultura, hoje formada por uma agregação complexa de variados insumos das áreas industrial, de pesquisa tecnológica, de comercialização etc? Todo industrial, ou agricultor-capitalista, vai querer que o seu setor seja definido como estratégico, o que abre as portas de uma luta insana em favor das prebendas estatais.

Do meu ponto de vista, eu definiria como de caráter estratégico apenas a educação de crianças e jovens, com a alocação conseqüente de investimentos maciços nas escolas públicas de primeiro e de segundo grau e no ensino profissionalizante. Afinal, não há nada mais estratégico do que capital humano e é ele que deve beneficiar-se de eventuais medidas “protecionistas” por parte do Estado, embora num sentido mais concorrencial e o mais aberto possível, sem qualquer política de reserva de mercado ou de fechamento nacional. Afinal de contas, a inteligência costuma florescer em ambientes abertos e competitivos, não na estreiteza das políticas setoriais de proteção.

O que seria, então, uma política “protecionista” inteligente? Aquela que, voltada essencialmente para a formação educacional e a capacitação técnica do conjunto da população, se dedicasse a “proteger” as chances dos menos afortunados nessa corrida competitiva pela boa formação. No plano global, o estoque de conhecimento acumulado

pela humanidade, e disponível nos sistemas abertos de informação, seria suficiente, desde que mobilizado corretamente, para participar dessa política de “proteção” à inteligência.

5. O multilateralismo e os agrupamentos regionais representam nossa melhor defesa no plano mundial, por isso precisamos atuar mediante grupos de países (G-77, Mercosul etc.).

Duvidoso, em todo caso, vantagens muito relativas. A coordenação a partir de posições de “mínimo denominador comum” podem ser fatores enfraquecedores, não reforçadores, de nossas posições.

O multilateralismo e os processos de integração são relativamente recentes na história multiseular das relações internacionais entre países soberanos. Ainda que os elementos constitutivos e alguns dos mecanismos institucionais e formas organizacionais do moderno multilateralismo político e dos processos de integração econômica possam ser encontrados em estado embrionário já em meados do século XIX (e mesmo antes, em precoces manifestações desses fenômenos), o multilateralismo contemporâneo e os blocos comerciais se desenvolvem com mais vigor a partir da constituição das Nações Unidas e do Benelux, a partir de 1944, recuperando entidades intergovernamentais criadas algumas décadas antes (algumas a partir da Liga das Nações).

Antes disso, ou mesmo à margem desses mecanismos de coordenação ampliada da cooperação entre os países, os Estados nacionais sempre impulsionaram seus interesses de forma individual ou mediante alianças formais ou informais de caráter militar, político-estratégico ou econômico. No caso do

Benelux, a união aduaneira entre os Países Baixos, a Bélgica e o Luxemburgo, pode-se registrar o precedente da união monetária entre os dois últimos a partir do final da Primeira Guerra Mundial.

A multiplicação dos temas colocados na agenda internacional em situação de crescente interdependência tornou o multilateralismo praticamente incontornável, com a formação de agrupamentos de países para atuar nos novos órgãos, dentre os quais se sobressai o G-77, ou grupo de países em desenvolvimento. O Brasil aliás se “descobriu” um país em desenvolvimento no pós-Segunda Guerra, quando esse tipo de classificação aplicada às economias de menor desenvolvimento relativo se tornou um dos lugares comuns da linguagem econômica e diplomática. Paralelamente, depois das primeiras experiências européias no campo da integração econômica, os países da América Latina se lançaram, de forma quase mimética, nos esforços integracionistas que os levariam da Alalc à Aladi e, no caso do Brasil, à integração bilateral com a Argentina e ao Mercosul. O projeto de uma zona de livre comércio hemisférica, primeiro em 1990 — com a “Iniciativa para as Américas”, de Bush pai —, depois a partir de 1994 — com Alca, proposta por Clinton —, retomou uma antiga iniciativa americana do final do século XIX, despertando talvez o mesmo tipo de reação no Brasil como a que agora se observa nos meios oficiais e privados.

Considerações de poder político e de “fortaleza” econômica estão sempre subjacentes a esses projetos constitutivos de blocos políticos e econômicos. No século XIX, por exemplo, pretendíamos, mesmo sem dispor de meios suficientes, praticar



uma política de poder ao estilo das velhas potências européias, assim como sempre ostentamos uma defesa retórica da igualdade soberana das nações. Esse tipo de atitude pode ser interessante como tomada de posição mas, como se diz, na prática a teoria é outra, uma vez que as realidades assimétricas sempre se encarregaram de nos lembrar nossa relativa desimportância na formação ou condução da agenda mundial.

A defesa do multilateralismo e a opção pela atuação diplomática através dos grupos regionais ou temáticos se explicaria assim pela “potencialização” da chamada “relação de forças”, já que mediante essas práticas teríamos melhores condições de barganha nos planos internacional ou hemisférico, conforme o caso, segundo a velha receita “a união faz a força”. O preço a pagar, obviamente, é a diluição dos interesses concretos do Brasil numa plataforma mais vasta que consegue recolher a adesão de todos os demais participantes desse tipo de jogo, ou seja, a velha história do “mínimo denominador comum”. Da mesma forma, isso é interessante como “demonstração de força”, mas pouco prático no mundo real. Como exemplo disso, temos algumas grandes “resoluções” onusianas, aprovadas pela maior parte dos países em desenvolvimento, mas de implementação difícil ou praticamente deficiente, ao não expressar a real relação de forças .

De resto, o Brasil apresenta características singulares, como um grande “país em desenvolvimento”, ou talvez “país emergente”, como querem os economistas, que o tornam pouco enquadrável em moldes pré-fabricados. Com tantas evidências de problemas sociais, torna-se difícil recusar, dizem a maior parte dos cientistas sociais e com

eles quase todos os diplomatas, nossa condição de “país em desenvolvimento”, ainda que matizada pela dotação em determinados outros recursos — humanos ou materiais — que nos colocam na vanguarda em determinadas áreas industriais. Em todo caso, essa condição de “país em desenvolvimento”, ilusória em grande medida, nos dá o “direito” de reivindicar o que se chama de “tratamento especial e mais favorável”, ou seja, uma derrogação, de caráter limitado, de determinadas obrigações assumidas pelos membros mais “ricos” da comunidade internacional e, de forma positiva, o benefício de certas cláusulas de tratamento diferencial que supostamente nos trazem vantagens nos planos comercial, financeiro ou jurídico.

Algumas dessas vantagens são reais, como por exemplo no caso do Sistema Geral de Preferências, que resulta na redução de barreiras tarifárias — em alguns casos, mesmo, a ausência completa de obstáculos comerciais —, aumentando o acesso de determinadas categorias de nossos produtos de exportação nos mercados desenvolvidos. Trata-se de algum tipo de “vantagem estratégica”? Difícil dizer: talvez para alguma pequena empresa de produtos tradicionais, mas dificilmente para a economia como um todo, ou pelo menos seus segmentos mais dinâmicos, que de toda forma não se beneficiam desses esquemas.

O fato é que, desde os anos 1960 particularmente, o Brasil continua, em grande medida, a pautar sua atuação diplomática no contexto mais amplo do grupo de países em desenvolvimento e, em escala regional, mediante a concertação de posições no âmbito do Mercosul. Deveria ele continuar a fazer esse tipo de jogo coletivo ou passar a

selecionar seus parceiros de maneira mais independente e adotar posições de modo mais pragmático e em caráter *ad hoc*, de maneira a maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas?

Não há respostas fáceis a esse tipo de questão, que envolve um cálculo de “custo-benefício” difícil de fazer, tantas são as variáveis envolvidas nesse tipo de simulação quanto a ganhos e perdas em situações negociais. Não custaria nada, em todo caso, estudar o problema de modo concreto, pois que os desafios de posicionamento político no sistema de relações internacionais podem ser colocados de maneira mais ou menos inesperada, quando menos espera nosso estamento diplomático.

A questão concreta que se coloca ao Brasil seria esta: podemos abandonar nosso atual estatuto e pertencimento ao grupo em questão, em troca da assunção de uma postura independente e também não dependente de “favores” unilaterais concedidos a países em “desenvolvimento”? Deve-se dizer um *bye-bye* ao G-77 e dividir por dez essa interação internacional, passando a trabalhar mais de acordo com a agenda do G-7/G-8? Encontra-se o Brasil preparado para esse tipo de revolução qualitativa em sua política externa e internacional, uma ruptura epistemológica com décadas de ideologia desenvolvimentista, esse verdadeiro salto paradigmático nos princípios organizadores de seu relacionamento internacional?

Uma reação plausível e credível, aqui do ponto de vista de nossas tradições diplomáticas, tenderia a fornecer, modestamente, uma resposta negativa a essa questão. Eu entendo, porém, que o Brasil deveria buscar ativamente uma mudança de paradigma, o que se materializaria, antes de mais nada, em termos de dever de casa

macroeconômico: continuidade do programa de reformas, adoção interna do padrão normal de organização racional das políticas públicas, participação desinibida nas atividades dos mais diversos foros relevantes para nossos interesses externos, distanciamento discreto em relação à camisa de força representada pelo grupo dos países em desenvolvimento, como aliás de outros grupos por demais heterogêneos.

A realidade econômica e política interna, por outro lado, mesmo se em processo de adaptação aos requisitos da ordem econômica internacional, notadamente através dos processos de revisão constitucional, não pode ainda ser considerada como totalmente ganha à abertura econômica ou em evolução irresistível para a aceitação tranquila da interdependência. Em termos de política nacional de desenvolvimento, deve-se reconhecer, aliás, que o processo de reformas internas tem seu mérito próprio, no campo social, e não pode prender-se exclusivamente à agenda externa do País.

Tendo em vista, assim, o quadro político interno e a atual conjuntura econômica brasileira, o mais indicado seria prosseguir o processo de reformas, desvinculando-o de qualquer objetivo final de mudança de *status* internacional, uma vez que antecipar eventual alteração de nosso posicionamento internacional poderia gerar linhas de resistência política e econômica que dificultariam o prosseguimento de uma obra modernizadora iniciada há mais de uma década. Esse, aliás, deve ser o sequenciamento correto: terminar o dever de casa macroeconômico, sob a forma de equilíbrio das contas nacionais — internas e externas — e de retomada do processo de crescimento, para então,

a partir daí, repensar as condições da inserção internacional.

Subsiste porém a percepção de que o conceito de “país em desenvolvimento” pouco esclarece quanto a natureza dos problemas enfrentados atualmente pelo Brasil: ele apenas nos define internacionalmente de maneira tradicional, nas categorias normalmente aceitas nos foros onusianos, e nos habilita em consequência a uma atitude reivindicatória supostamente benéfica a nosso processo de desenvolvimento. Em outros termos, ele pode constituir uma

espécie de “camisa de força mental” que torna mais difícil adotar uma “agenda normal” de administração macroeconômica. Quero crer, assim, que o levantamento “psicológico” desse tipo de classificação nos faria mais rapidamente superar o estado “real” de “país em desenvolvimento”, ao mobilizar energias e impor novas obrigações internas — auto-assumidas, entenda-se — que contribuiriam no salto de barreira para fora dessa condição.

* Parte I disponível em

<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/35927/751375139213>



** **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais e autor de vários livros na área diplomática e das relações internacionais.